

„Je mehr Vorschläge zur Demokratisierung, desto mehr Abwendung der Bürger“

VB verfassungsblog.de/je-mehr-vorschlaege-zur-demokratisierung-desto-mehr-abwendung-der-buerger/

Frank Schorkopf Fr 15 Feb 2013

Fr 15 Feb
2013

An was denken Sie, wenn Sie an die EU in zehn Jahren denken?

An ein Europa auf neuer vertraglicher Grundlage. Um mal draufloszuspekulieren: Im Jahr 2016 wird es einen Vertrag von Den Haag geben, der die Union im Kern als das bewahrt, was wir kennen, ihr aber in Einzelbereichen eine neue Richtung gibt.

Warum Den Haag? Warum 2016?

Die Verträge heißen seit Maastricht immer nach der Stadt, in der sie unterschrieben wurden, und 2016 haben die Niederlande die Ratspräsidentschaft inne. Den Haag ist aber auch eine Chiffre, denken Sie an die Haager Friedenskonferenzen. Die Niederlande sind ein interessantes Land. Sie sind Gründungsmitglied der EWG, ein kleineres Land, wirtschaftlich stark, und sie sind das Land, dessen Volk 2005 den Verfassungsvertrag abgelehnt hat. Gerade dieser Tage sind auch wieder [kritische Töne](#) etwa vom niederländischen Ministerpräsident zu hören. Gerade diese Äußerung sollten wir sehr ernst nehmen.

Der Vorschlag von Marc Rutte war, variable Ausstiegsoptionen zu schaffen, so dass man nicht gleich aus der ganzen EU austreten muss, wenn man beispielsweise aus der Eurozone raus will, oder aus dem Schengenraum.

Ja. Dahinter steht der Gedanke, sich vom Konzept des europäischen Besitzstandes, vom Acquis Communautaire zu lösen, der auch schon im Vertrag von Lissabon aufgegeben ist.

Eine Vertragsreform fordern viele, und genauso viele halten es mangels Konsens für kaum machbar.

Die stetige Entwicklung der Integration durch völkerrechtliche Verträge ist tief eingeschrieben. Das beginnt schon in den 50er Jahren, und seit Ende der 80er Jahre haben wir eigentlich alle fünf Jahre einen großen Vertrag, dem eine große politische Auseinandersetzung vorangeht. Die Verträge sehen vor, dass sie durch einen Konvent verändert werden können. Davon wird man auch nicht abweichen, aber die Mitgliedsstaaten werden trotzdem schon ihre Hand daraufhalten.

Also eine Mischung aus Regierungskonferenz und Konvent?

Man wird schon ein Format finden. Der Konvent ist ja auch durch nationale Parlamentsabgeordnete besetzt. Die Erfahrung des Verfassungsvertrags hat gezeigt, dass sich die Erfolgsaussichten bei der Ratifikation nicht erhöhen, wenn das Neue sich zu stark von den politischen Räumen der Mitgliedsstaaten entfernt. Es wird im Vorfeld ein gemeinsames Papier der Mitgliedsstaaten oder einen Vertragsentwurf geben, der den Weg abgesteckt, auf dem sich die Verhandlungen bewegen, so dass der Konvent dann eher die Einzelheiten aushandeln würde.

Aber die Erwartungen an eine solche Vertragsreform sind doch ganz unterschiedlicher Natur. Wird sich da eher die Erwartung eines Rückbaus der europäischen Kompetenzen durchsetzen, oder eher die eines beherzten Schrittes in Richtung Föderalisierung? Oder ist da eine Kombination oder ein Quid pro Quo vorstellbar?

Die europäische Integration steht an einem Punkt, an dem sie ihre Grundlagen neu überdenken muss. Der Dissens, den wir momentan haben, vermischt sich mit vielen anderen Krisensymptomen, etwa der Eurokrise, aber auch der Überforderung vieler Mitgliedsstaaten, eigentlich unumstrittene Ziele wie den Binnenmarkt umzusetzen oder die Grenzsicherung und Migration zu administrieren. Das zwingt uns, auch die Grundprinzipien der Integration neu zu justieren.

Wie könnte das aussehen?

Etwa so, dass wir – wie vom britischen Premierminister angesprochen – auf einen eher pragmatischen Modus der Integration umschalten. Europa war immer schon pragmatisch, hatte aber auch dieses tief emotionale Element, vor allem für die politischen und intellektuellen Eliten. Wir sehen an der Diskussion um Camerons Rede, wie verärgert diese Eliten reagieren, wenn jemand etwas Konträres vorschlägt.

Was meinen Sie mit pragmatischerem Modus?

Dass das Diktum „einer immer engeren Union“ aus den Verträgen herausgenommen wird. Dieser Ansatz, den Nationalstaat zu überwinden, stößt auf starken Widerstand, und zwar nicht nur in Großbritannien, auch in den Niederlanden, auch in Deutschland. Ein solcher pragmatischerer Modus könnte eine neue Konsensgrundlage ergeben, wie wir die europäische Integration weiterführen.

Also ein Abschied von dem Narrativ, dass die Integration darauf angelegt ist, irgendwann in einer Art föderalen Struktur zu münden? Wie verhält man sich dann dazu? War das ein Irrweg? Eine schöne Idee, aber leider keine gute?

Ich würde das als Erkenntnisprozess beschreiben. Es gibt auch auf dem Verfassungsblog einige sehr pessimistische Stimmen dazu. Vielleicht sitzen diese Kenner der Materie einer Autosuggestion auf. Wir haben an diesem Narrativ jahrzehntelang festgehalten, und mussten es in den 50er Jahren vielleicht auch, damit die europäische Integration erfolgreich sein konnte. Wir haben daran geglaubt, dass nach den Katastrophen des 20. Jahrhunderts nur durch die Überwindung des Nationalstaats eine neue politische Gemeinschaft entstehen kann. Und wir sind auch ein ganzes Stück auf diesem Weg gegangen. Aber seither sind viele Jahrzehnte verstrichen. Eine neue, nüchternere Generation ist am Werk, und auch die geopolitischen Rahmenbedingungen haben sich verändert.

Die geopolitischen Rahmenbedingungen? Globalisierung und der Aufstieg Chinas und anderer machen doch die Überwindung des Nationalstaats nicht obsolet. Eher im Gegenteil, oder nicht?

Wir sehen momentan den Versuch, das Narrativ der Friedenssicherung in Europa zu ersetzen durch das Narrativ, dass Europa als alternder Kontinent mit den großen Powerökonomien anderer Weltregionen mithalten muss. Aber das überzeugt nicht richtig. Und vielleicht weist uns das darauf hin, dass unser Narrativ nicht stimmt. Es gab immer schon konkurrierende Narrative, etwa dass es nicht um die möglichst rasche Überwindung des Nationalstaates in Richtung eines kontinentaleuropäischen Bundesstaates geht, sondern dass Europa der Modus ist, in der moderne Staatlichkeit am Anfang des 21. Jahrhunderts nur möglich und denkbar ist. So gesehen müssten wir gar nicht von Verlust und Krise reden, sondern könnten das als normale politische Auseinandersetzung über den richtigen Weg sehen. Und schon hätten wir eine wesentlich optimistischere Sicht auf die Dinge.

Apropos Auseinandersetzung um den richtigen Weg. Wir diskutieren seit Jahrzehnten, ob die europäischen Institutionen und Prozesse politisch und demokratisch genug sind. Kann man diese Probleme aus der Welt schaffen, indem wir nur noch ganz pragmatisch über die Probleme des Binnenmarktes und dergleichen reden?

Es gibt fast schon ein Überangebot an Vorschlägen, wie wir diese Fragen lösen sollen. Aber wir müssen auch erkennen, dass das nicht dazu geführt hat, dass die Kritik in vielen europäischen Ländern leiser geworden wäre, im Gegenteil. Ich sehe fast schon eine kommunizierende Röhre zwischen den sich überschlagenden Vorschlägen weiterer Demokratisierung und dem Maß an Unzufriedenheit. Das ist zunächst mal ein Faktum, und wir sollten darüber nachdenken, warum das so ist.

Nämlich?

Vielleicht kann man das auch so sehen, dass wir an einem Punkt der europäischen Integration angekommen sind, an dem die Rechtfertigung europäischer öffentlicher Gewalt substanziell geschehen müsste. An dem wir zwischen Bürgern und politischen Akteuren wieder einen Zusammenhang herstellen müssen, einen gemeinsamen politischen Resonanzraum, ein Ringen um politische Alternativen.

Mehr Polarisierung und Politisierung, mehr demokratische Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene? Dem würde sicher auch jeder europäische Föderalist aus ganzer Seele zustimmen.

Im Augenblick haben wir in Europa nur hybride Formen der Legitimation. Das Europäische Parlament tut einen Teil dazu, die 27 nationalen Parlamente auch, die Verfassungsgerichte, und in Summe soll dann 100 Prozent Legitimation herauskommen. Damit kommen wir nicht weiter. Wenn wir eine immer engere Union anstreben, müssen wir natürlich bei der demokratischen Legitimation dringend etwas tun. Mir scheint aber, dass den europäischen Institutionen außer Beschwörungsformeln schlicht nichts mehr einfällt, was sie anbieten könnten, wenn es nicht auf eine staatsanaloge Struktur hinauslaufen soll. Wenn wir die immer engere Union aber aufgeben und je nach Teilbereich unterschiedliche Wege zulassen, entspannt sich das Problem sofort.

Also Europapolitik als Außenpolitik der nationalen Regierungen, die sich dann nur über die jeweiligen nationalen Völker zu legitimieren bräuchte?

Wir beobachten, dass die Europapolitik gegenwärtig viel zu wenig rückgebunden ist an die Stimmungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Bevölkerung Europas ist viel heterogener als sich das in der Europapolitik abbildet.

Sie fordern mehr politische Resonanz, mehr Responsivität Europas. Das ließe sich aber doch auch dadurch herstellen, dass man etwa die Europawahlen zu wirklichen Richtungsentscheidungen ausbaut. Wenn etwa die europäischen Parteien, wie Mattias Kumm vorschlägt, mit Spitzenkandidaten ins Rennen gingen, deren Sieger Kommissionspräsident wird, dann hätten wir doch einen solchen politischen Resonanzraum hergestellt. Und müssten dafür noch nicht mal die Verträge ändern. Oder nicht?

Das könnte ein Weg sein. Das weiß ich nicht. Aber die Ideen der Spin Doctors der EU, wie man auf dem weißen Blatt Papier die politische Ökonomie Europas verändern könnte, kommen mir immer wie die Suche der Alchimisten nach dem weißen Gold des Porzellans vor: Immer neue Experimentalarrangements sollen den Erfolg bringen. Ich würde anders vorgehen. Wir sehen doch, dass sich im Vorfeld der nächsten Europawahlen drei, vier Leute als politische Führungsfiguren positionieren, Frau Reding, Herr Schulz und einige andere. Wenn das in den Mitgliedsstaaten auf Resonanz stößt, in den Parteien, in der Bevölkerung, dann kommt das von unten. Dann ist das nicht von oben dekretiert im Sinne einer technokratischen Lösung. Und wenn das funktioniert, wird sich das auch etablieren. Wenn tatsächlich der Sieger der nächsten Europawahl Kommissionspräsident wird, wird das auch in den Verträgen umgesetzt werden. Aber wenn man nur wieder ein Konzept schmiedet, und dann klappt das nicht, dann führt das zu Frustration.

Einverstanden. Für ein Europa, das von unten entsteht, sind wir alle. Aber es sind doch nicht irgendwelche Spin Doctors, die den institutionellen Veränderungsdruck in Europa erzeugen, sondern die gegenwärtige Krise.

Der westliche moderne Verfassungsstaat ist hart erkämpft, gerade auch in Deutschland, aber auch in anderen Ländern. Er ist sehr leistungsfähig und hat uns ein enormes Freiheits- und Wohlstandsniveau ermöglicht, in dem sich gut leben lässt. Insofern liegt die Begründungslast auf Seiten derer, die daran etwas ändern wollen. Europas Spin Doctors handeln aus einem möglicherweise unreflektierten Vorverständnis heraus, dass wir nur ein kleines Zeitfenster haben, Europa jetzt zukunftsfähig zu machen. Wir kennen die Zukunft nicht, keiner kennt sie. Wir sollten nicht von Ausnahmезuständen und Krisen her denken, keine großen Sprünge nach vorn, die kommen sowieso viel schneller als wir denken. Jetzt müssen wir darüber nachdenken, was die Abwendung der Bürger von Europa für uns bedeutet. Wir sollten nicht über die angebliche Rückständigkeit dieser Bürger lamentieren, sondern das erst einmal als Tatsache hinnehmen.

Wir reden bisher über die EU der 27. Aber die Krise findet primär im Euroraum statt. Und da stehen wir doch tatsächlich vor der Notwendigkeit zu entscheiden, ob wir springen oder vom 10-Meter-Brett wieder herunterklettern, wenn wir sehen, wie die Zahlungsbilanzungleichgewichte sich ihre eigene konstitutionelle Wirklichkeit schaffen und Europa zu einem imperialen Gebilde verändern, in dem das Zentrum über die Peripherie herrscht. Wir haben – apropos nationale Verfassungsstaatlichkeit – in Italien, in Griechenland Regierungen, wo wir nicht genau wissen, wer die eigentlich bestellt hat und wem gegenüber sie verantwortlich sind. Da kann man doch nicht sagen, auf nationaler Ebene ist alles prima und da ruht unsere ganze Hoffnung?

Dass einzelne Mitgliedsstaaten der EU schwere Probleme haben und im Übrigen auch früher schon immer wieder hatten, ist unbestritten. Aber dadurch ist das ganze Modell des Verfassungsstaates nicht in Frage gestellt. Diese Probleme können diese Gesellschaften nur selbst lösen.

Aber diese Probleme sind nicht einfach irgendwie entstanden, sondern hängen aufs Engste mit der Wirtschafts- und Währungsunion zusammen.

Die Wirtschafts- und Währungsunion zwingt die Mitgliedsstaaten dazu, wirtschafts-, sozial- und haushaltspolitische Reformen vorzunehmen. Dafür brauchen sie aber gesellschaftlichen Rückhalt, und den gibt es in vielen Mitgliedsstaaten nicht, und damit meine ich nicht nur solche in akuten Krisensituationen. Das muss man diesen Staaten auch zugestehen. Die Bürger sollen entscheiden, wie sie leben wollen. Sie müssen es dann auch selbst finanzieren und gegenüber sich selbst verantworten und können dann ihre Probleme nicht nach außen tragen.

Aber in der Eurozone geht genau das eben nicht, das sehen wir doch gerade.

Ja eben. Übrigens glaube ich, dass die europäische Staatsschuldenkrise durch das Konzept der immer engeren Union mitverursacht worden ist. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist so konstruiert, dass man erwartet, dass alle EU-Mitgliedsstaaten den Euro einführen werden. Warum ist das eigentlich so? Warum hat man Griechenland überhaupt aufgenommen? Vielleicht nur, um zu zeigen, dass der Integrationsprozess nicht erlahmt, weiter attraktiv bleibt, dass es vorangeht, dass die Zahl der Nicht-Eurostaaten kleiner und die der Eurostaaten größer wird? Das Skript einer immer weiteren Verdichtung ohne Rücksicht auf die Rahmenbedingungen hat so möglicherweise selbst die europäische Idee beschädigt.

Halten Sie die Eurozone überhaupt für zukunftsfähig?

Die Eurozone wird es auch 2023 noch geben, vielleicht nicht mit der gleichen Zahl an Mitgliedsstaaten, aber der Euro wird weiterbestehen. Europa will seinen Wohlstand sichern, muss also wettbewerbsfähig bleiben. Dafür ist der Euro sicher eine ganz zentrale Einrichtung. Aber wir müssen fragen, ob der Euro für alle Staaten das richtige Instrument ist.

Ökonomen warnen, dass ein Euro-Austritt für das betroffene Land die sofortige Insolvenz bedeuten würde.

Ein Nebeneffekt der Eurokrise ist, dass sich die Ökonomen wieder stärker ihrer historischen Grundlagen besinnen. Es hat über 200 Staateninsolvenzen in den letzten 200 Jahren gegeben. Die Staateninsolvenz ist nicht nur ein Unglücksfall, sondern dient auch dazu, die Uhren wieder auf Null zu stellen und einer Gesellschaft wieder neue Entwicklungsmöglichkeiten zu geben.

Lassen Sie mich noch mal auf Ihren Appell zurückkommen, sich wieder mehr auf den nationalen Verfassungsstaat zurückzubessern. Woher nehmen Sie Ihre Zuversicht, dass diese Verfassungsstaatlichkeit so stabil ist, wenn Sie nach Ungarn schauen, oder nach Rumänien?

Das Recht der Europäischen Union sieht für den Fall, dass ein Mitgliedsstaat demokratische und verfassungsstaatliche Standards unterschreitet, Maßnahmen vor. Das Instrumentarium wurde übrigens anlässlich des Beitritts Griechenlands in den 70er Jahren entwickelt, das gerade eine Militärdiktatur hinter sich hatte und dem man einen Vorschuss gegeben hat, um es demokratisch zu stabilisieren. Das Instrumentarium ist allerdings sehr schwer anzuwenden, und in der Causa Österreich hat sich Europa selbst Fesseln angelegt. Darüber wird man neu nachdenken müssen. Aber dass die Verfassungswirklichkeit in den Mitgliedsstaaten immer heterogener wird, ist auch eine Folge dessen, dass sich Europa stetig ausdehnen will. Vielleicht wäre auch hier weniger mehr.

Sie meinen weniger Mitgliedsstaaten? Oder jedenfalls keine neuen zusätzlich?

Nein, ich rechne für 2023 eher mit 30 Mitgliedsstaaten als mit 27 oder 25. Aber da wir das Konzept des Acquis erweitert haben und auch etwa beim Europäischen Haftbefehl oder bei der Sicherung der europäischen Außengrenzen darauf vertrauen müssen, dass in allen Ländern tatsächlich freiheitliche Verfassungs-, Verwaltungs- und Rechtssysteme bestehen, haben wir ein echtes Problem. Da könnte auch ein etwas

differenzierterer Zugang helfen. Vielleicht müssen wir akzeptieren, dass wir eben einen rumänischen Haftbefehl nicht unbedingt immer vollziehen, so wie wir auch nicht mehr jeden über Griechenland in die EU eingereisten Asylbewerber nach Griechenland abschieben können. Die Fiktion, dass jeder Mitgliedsstaat ein gewisses Niveau im Inneren hält, bricht auseinander. Wir müssen die Augen wieder aufmachen und genau hinsehen, auch wenn das schmerzhaft ist.

Die Fragen stellte Maximilian Steinbeis. Nächste Folge: [Christian Joerges](#) über die Pflicht der nationalen Demokratien in Europa, auch die Interessen ihrer EU-Nachbarn ins Kalkül zu ziehen.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Schorkopf, Frank: „Je mehr Vorschläge zur Demokratisierung, desto mehr Abwendung der Bürger“, *VerfBlog*, 2013/2/15, <http://verfassungsblog.de/je-mehr-vorschlaege-zur-demokratisierung-desto-mehr-abwendung-der-burger/>.